

encargo de la Conferencia Permanente de Ministros de Educación. Munich, 1957.

5 Promociones técnicas, estado en 1956, necesidades hasta 1970 y forma de cubrirlas. Memorándum del Ministro Federal del Interior, Bonn, 1957.

6 Klaus Bahr: Cálculo de la necesidad de nuevas promociones de mandos técnicos. Investigación internacional comparativa. Editorial Luchterhand, Berlín/Neuwied, 1963.

7 O. E. C. D.: Disponibilidades de personal científico y técnico en el área de la O. E. C. D. (Informe estadístico de la tercera inspección internacional sobre la demanda de personal científico y técnico).

8 Servicio alemán de intercambio universitario: Las carreras técnicas, posibilidades de estudio en la República Federal.

9 Guía de las escuelas de ingenieros alemanas, edición de 1963, publicada por el Círculo de Trabajo de Directores de Escuelas de Ingenieros, Editorial VDE, Berlín.

10 Formación industrial y técnica en la República Federal. Informe para la Conferencia de la O. E. C. D., en Baden-Baden, preparado por el Prof. Walter Niens, 1961.

11 El joven ingeniero. Manual para los que terminan sus estudios en las escuelas de ingenieros, almanaque de 1963. Editorial Krüger, Dortmund.

PERSPECTIVAS PARA UNA NUEVA ESTRUCTURA DE LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DE NUESTRO SISTEMA EDUCACIONAL

por el prof. WALDEMAR CORTÉS

Consideraciones generales

La estructura administrativa de los servicios educacionales presenta actualmente una notoria inorganicidad, la que se refleja, fundamentalmente, en la coexistencia de variadas disposiciones legales contradictorias que producen un campo propicio para intensificar el desequilibrio funcional de todo el sistema. A menudo, funciones que se atribuyen a un determinado organismo ya las desempeña otro establecido con anterioridad, con el inevitable choque de atribuciones a todas luces negativo para la eficacia de las estructuras. Así por ejemplo, las disposiciones constitucionales que le fijan a la Superintendencia la tarea de inspeccionar y dirigir la educación, bajo la autoridad del Gobierno, se han prestado, desde su promulgación, a diferentes interpretaciones, muchas de ellas opuestas entre sí, lo que ha interferido la unidad y buena coordinación en la administración general de los servicios educacionales.

La falta de claridad en algunos aspectos normativos y la carencia de codificación en materia educacional resulta así notoria. A ello se agrega la ausencia de un sentido racional que coordine a través del tiempo el cambio de las estructuras de los servicios, de acuerdo a las exigencias de la dinámica social y económica.

El marcado centralismo del sistema termina por bosquejar una estructura confusa, ineficiente, lenta, casi pasiva desde el punto de vista de su funcionalidad, incapaz de responder a las reales necesidades del país. No cabe duda de que un servicio así constituido pasa

a ser un elemento más de resistencia a los cambios necesarios que se proyectan. En esencia, él configura un inmenso organismo burocrático que llega a constituirse en un fin en sí mismo, con defensas conscientes o inconscientes del actual status.

El Ministerio de Educación Pública funciona, en general, basado en una práctica administrativa ajena a una ley orgánica única, a una reglamentación que especifique con claridad las atribuciones de cada dependencia y a normas que racionalicen debidamente los servicios. Numerosas leyes, decretos con fuerza de ley y otras disposiciones legales han ido expandiendo el sistema en forma totalmente irregular y, no pocas veces, inoperante en extremo.

SINTESES DE ALGUNOS ASPECTOS DE LA REALIDAD ACTUAL

1 *Ministerio de Educación y Subsecretaría:*

- Notoria inorganicidad en la dictación de medidas legislativas;
- carencia de atribuciones y funciones debidamente definidas;
- falta de coordinación vertical y horizontal con los organismos de su dependencia, y
- Duplicación de funciones de la Subsecretaría con las direcciones de Educación.

2 *Superintendencia de Educación Pública:*

- Carácter exclusivamente consultivo de dicho organismo;
- doble dependencia del Consejo Nacional de Educación;
- predominio de la política partidista, en la designación de los Consejeros de la Superintendencia;
- escasa dotación de personal técnico con que cuenta el organismo;
- escasa dotación de material técnico;

- f) aislamiento administrativo y técnico de la Superintendencia en relación con las Direcciones de Educación en todas sus ramas y niveles;
 - g) carencia de atribuciones legales para cumplir con lo establecido en el Decreto que la crea, esto es, tener a su cargo la supervigilancia y dirección de la educación nacional, bajo la autoridad del Gobierno, y
 - h) notoria duplicación de funciones entre la Comisión de Planchamiento recién constituida con la Superintendencia de Educación.
- 3 Dirección de Educación Primaria y Normal:
- a) Se ha concentrado en ella una excesiva legislación inorgánica;
 - b) increíble confusión en cuanto a la dependencia de establecimientos de distintos niveles de enseñanza subordinados a la Dirección de primaria;
 - c) como consecuencia de lo anterior, difícil y casi nula correlación, integración y unidad del sistema;
 - d) confusión administrativa que genera conflictos actuales o en potencia con otras ramas de la enseñanza;
 - e) duplicidad de funciones técnicas y administrativas con otros servicios;
 - f) ausencia de preceptos legales que permitan descentralizar la actividad administrativa;
 - g) carencia de posibilidades de evaluación cualitativa y cuantitativa en cuanto al rendimiento del sistema primario y de control efectivo de la asistencia escolar.
- 4 Direcciones de Educación Media:
- a) Falta de coordinación de todos los elementos humanos que integran las distintas dependencias administrativas;
 - b) escasa delegación de autoridad;
 - c) poca consideración previa de la capacidad técnica y aptitudes de los candidatos destinados a ocupar los cargos de mayor responsabilidad administrativa;
 - d) confusión de funciones y repetición innecesaria de esfuerzos;
 - e) casi nulas posibilidades de perfeccionamiento en el servicio;
 - f) falta de una difusión debida, que establezca el nexo indispensable entre la política educacional y la opinión pública;
 - g) falta de coordinación entre las direcciones generales entre sí y con el resto del sistema;
 - h) ausencia de una autoridad técnico-administrativa unificadora del sistema;
 - i) aguda desinteligencia entre los aspectos administrativos con los técnico-pedagógicos;
 - j) fuerte centralización que impide una atención pronta y adecuada de las necesidades locales o regionales;
 - k) escasa vinculación con otros servicios privados o de carácter internacional vinculados con la educación, y
 - l) inexistencia de articulación y correlación con otras ramas de la enseñanza.

Fundamentos de las sugerencias para una reestructuración del servicio administrativo de la educación en Chile

Toda empresa, para lograr sus objetivos, debe obedecer a una organización basada en principios de unidad y coordinación. En la organización técnico-administrativa deben cumplirse tres funciones específicas: las técnico-normativas, las consultivas y las ejecutivas.

Las técnico-normativas son aquellas que comprenden la legislación en materia de organización funcional que traducen la filosofía del Estado en pautas o normas que deben cumplirse a lo largo del sistema, y las que sirven como norte en el cumplimiento de la función docente.

Las consultivas son aquellas que, no siendo de operación ejecutiva, lo son de asesoría en asuntos técnicos, administrativos y sociológicos.

Esta función la cumple el personal especializado que tiene o lleva la voz de expertos como asesora para plantear o recomendar soluciones, explicar cómo deben hacerse las cosas, sugerir métodos y medios, dar bases o fundamentos, todo sin facultad de dirigir, disponer o ejecutar.

Por último, las funciones ejecutivas son las que cumple "la persona o personas cuya responsabilidad continua es controlar la organización como una unidad operante y que está o están en la posición de formular los objetivos generales de la organización" (2). Cuatro fases se cumplen dentro de esta función, las cuales están íntimamente relacionadas: 1) Establecer o mantener las líneas de comunicación; 2) seleccionar y retener al personal; 3) asegurar los servicios del personal, y 4) orientar y supervigilar el cumplimiento de todo lo normado.

Las funciones técnicas, consultivas y ejecutivas en el sistema actual

- a) La función técnico-normativa carece de adecuada cohesión. Su característica es la dispersión e ineficacia.
- b) La función consultiva se cumple actualmente a través de los órganos de asesoramiento que, adscritos a los de ejecución, canalizan la orientación técnica. Estos órganos aparecen como cuerpos aislados en los diferentes niveles de la administración, ya en la Superintendencia de Educación, representado en el Consejo Nacional de Educación, ya en las Direcciones Generales o en los establecimientos, como elementos asesores, ausentes de unidad y coordinación en la línea horizontal y de correlación en la vertical. Las fallas de conexión funcional son causas de que muchos intentos de reestructuración hayan fracasado o de que se estén desaprovechando sus experiencias.
- c) La función ejecutiva se cumple por una difusa delegación de funciones y responsabilidades, aunque no en forma regular y uniforme. El fenómeno originado por la superposición y confusión con las otras funciones la interfieren en ciertos casos, a lo que se agrega una sistematización inorgánica y

una serie de servicios absolutamente centralizados, sin libertad para agenciar experiencias o para introducir adaptaciones a nivel local o regional, según las necesidades de cada parcelación sociogeográfica.

- 1) La correlación es relativa: si falla la parte operativa de la legislación, de la asesoría y de la ejecución, no se puede esperar la unidad y la coordinación horizontal y vertical requeridas.
- 2) Si no existe correlación en los tres campos funcionales, será notoria asimismo la ausencia de unidad y continuidad en el sistema. El mismo fenómeno se refleja en la unidad y continuidad de la política educativa nacional, tanto como en la unidad de la estructura de los servicios administrativos. Todo esto exige una labor de orientación planificada que no sólo sea dirigida hacia el campo operacional dentro del sistema, sino a todas aquellas áreas donde repercute la misión social de la escuela.
- 3) El margen de libertad para la orientación, organización y estructuración, con delegación de funciones y responsabilidades, puede ofrecer experiencias para determinar la conveniencia de descentralización de los servicios sin renunciar a la unidad y correlación necesarias en el plano nacional.

La estructura administrativa que se propone es la siguiente:

*Descripción del proyecto de estructura.
Ministerio de Educación Pública*

A Primera posibilidad o solución factible.

I. En el plano superior a nivel nacional:

1 El Ministerio de Educación y la planta de su oficina, incluyendo al Subsecretario con funciones específicas. Dirige, orienta, supervigila y ejecuta la política educativa del Estado.

2 En la línea consultiva, el Consejo Nacional de Educación, representando a las fuerzas vivas de la Nación y a las instituciones autónomas interesadas en los problemas educativos. Recomendará la política educativa acorde con los intereses del país.

3 En la línea de "staff", el Consejo Técnico de Planeamiento Educativo, integrado por especialistas y organizado de tal manera que cubra todas las necesidades de su área respectiva.

4 La Superintendencia de Educación, como máximo or-

ganismo responsable de la Dirección General de Educación y la Supervisión General de los Servicios Administrativos, tendrá organización propia para cumplir sus funciones en las grandes divisiones de los servicios técnico-pedagógicos, administrativos, de supervisión, extensión cultural y experimentación; además, los departamentos que controlen o registren inventarios, utillaje, estadística, documentación e investigación educativa. También todos los organismos o dependencias internas que requiera el servicio. Todo a nivel nacional.

II En el plano intermedio, a nivel regional, para descentralizar el sistema de educación:

1 La Dirección Regional de Educación, con la misma organización de servicios que la Superintendencia y coordinada con ésta por medio del Consejo Nacional de Coordinación, compuesto por los Directores Regionales y los miembros de la Superintendencia que tengan responsabilidad de asesoría específica a nivel nacional.

2 Dependientes de la Dirección Regional de Educación funcionarán seis direcciones especializadas, correspondientes a las divisiones de actividades semejantes:

- a) Dirección Técnico-pedagógica;
- b) Dirección de Servicios Administrativos;
- c) Dirección de Servicios de Supervisión, Orientación y Evaluación;
- d) Dirección de Servicios Asistenciales y de Bienestar;
- e) Dirección de Servicios de Extensión Cultural;
- f) Dirección de Educación Experimental.

Estas Direcciones especializadas estarán coordinadas con la Dirección Regional de Educación por medio del Consejo Regional de Coordinación, integrado por los respectivos directores y los asesores especiales.

B Segunda posibilidad o solución factible.

I Descripción de la Estructura

II Funciones Generales

III Observaciones

I Existirá un Ministerio de Educación, asesorado por un Consejo Nacional de Educación —que represente a las fuerzas vivas del país—; una oficina de Planeamiento, encargada de traducir en planes concretos la política educativa emanada desde el Consejo; una Superintendencia encargada de dirigir y coordinar la ejecución de los planes que emanan de la resolución superior, a través de tantas Direcciones Regionales como las que requieren las necesidades zonales del país.

Las Direcciones Regionales tendrían, del mismo modo que al nivel nacional, un Consejo Regional de Educación, una Oficina de Planeamiento Regional y los Departamentos Regionales que sean necesarios a ese determinado nivel. Asimismo, cada departamento estaría formado por las Secciones que se estimen necesarias para el funcionamiento dinámico del sistema.

II.

1 *Ministerio de Educación.* Además de las funciones que la Constitución Política le fija, tendría una doble responsabilidad: enlazar, por un lado, la política nacional de educación y los planes nacionales de educación, y, por otro, dirigir, coordinar, supervigilar y orientar, a través de los organismos específicos, los referidos planes de educación. El Ministro de Educación decide sobre la ejecución de los planes destinados a poner en práctica la política nacional de educación trazada por el Consejo Nacional de Educación. Es también, en instancia final, el responsable por la administración de los servicios educacionales.

2 *Consejo Nacional de Educación.* Al Consejo Nacional de Educación cabe deliberar en cuanto a política educacional y en cuanto a los planes destinados a realizarla. El Consejo debe estudiar los planes (presentados por la Oficina de Planeamiento encargada de estructurarlos dentro de la política educacional trazada por el Consejo) y proponer al Ministro su ejecución.

3 *Oficina de Planeamiento.* Su tarea es prever, en términos de planes, programas y proyectos, la política nacional en materia educativa. Estaría integrada por técnicos de alta calificación en los campos relacionados con la educación, tales como pedagogos, técnicos de educación, estadísticos, administradores, demógrafos, econometristas, etc. Contaría con diversas secciones: Estadística, Estudio y Análisis, Documentación, Orientación, Didáctica, Presupuestos, Evaluación y Costos, Construcciones Escolares y Asistencia Social y Económica para los Escolares, etc. Habría, además, un Servicio de Relaciones Públicas con el propósito de estimular la participación de la opinión pública en los procesos de planeamiento.

4 *Superintendencia de Educación.* Tiene un carácter de Dirección Única, a través de la cual se lograría efectiva unidad del sistema, traduciendo el pensamiento en acción, asegurando el flujo vertical en un doble sentido; tendría, pues, las funciones de coordinar, supervigilar y orientar (funciones eminentemente ejecutivas) la

educación nacional a través de los organismos correspondientes.

5 *Direcciones Regionales.* Sus funciones serían las mismas que el organismo central; dependería de éste, por su acción la desarrolla al nivel de las necesidades regionales.

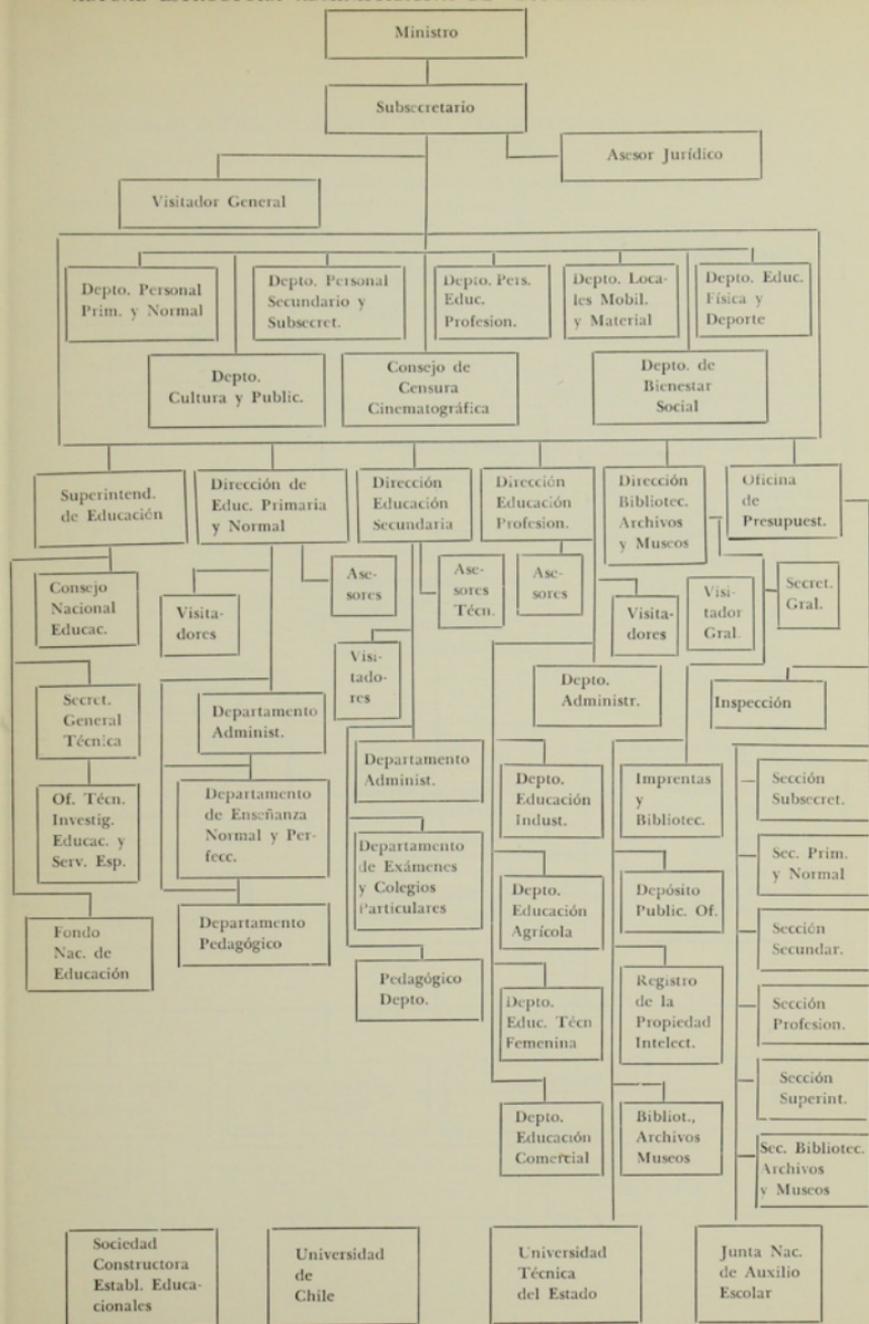
6 *Consejos Regionales.* Su tarea sería la misma que aquella del Consejo Nacional, pero en función de las necesidades regionales. Estaría ligado al Consejo Nacional con el propósito de proporcionar a éste el oportuno conocimiento de las necesidades regionales.

7 *Oficinas Regionales de Planeamiento.* Su tarea es prever en términos de planes, programas y proyectos la política regional de educación, integrada a la nacional. Están ligadas a la Oficina de Planeamiento Nacional; proporcionarían a ésta los medios necesarios para hacer la debida prospección de las necesidades regionales. A través de estas oficinas se facilitaría el proceso de seguimiento, evaluación y rectificación de los planes y proyectos en marcha que, para eso, se coordinarían con los Departamentos de Supervisión.

III La Subsecretaría de Educación debe reducirse a sus dimensiones de origen, en el sentido de pasar a constituirse tan sólo en un organismo de carácter secretarial del Ministro y formando parte de esa Secretaría de Estado. Es evidente que la totalidad de sus funciones técnicas —en el orden administrativo y pedagógico— que hoy ejerce, son propias de un organismo eminentemente técnico como el que proponemos a través de la Superintendencia.

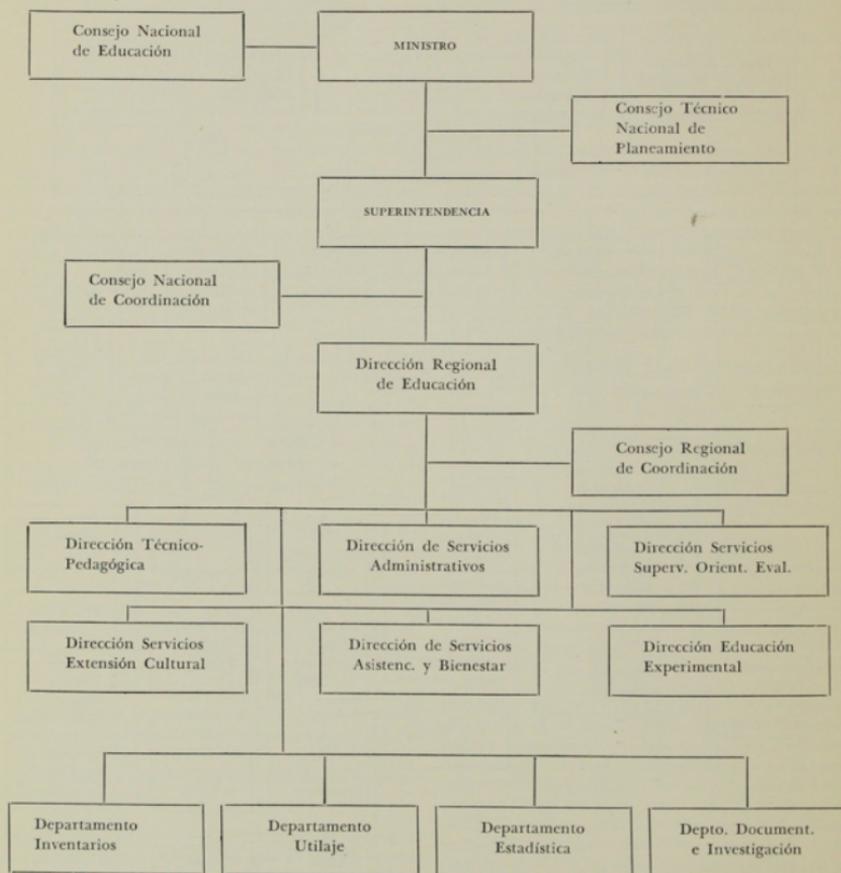
En cuanto a la constitución del Consejo Nacional de Educación, de la misma manera que la de los Consejos Regionales, debería gestarse a través de una votación popular o, en todo caso, a través de una adecuada selección entre las personalidades de notorio saber y conocimiento de los problemas educacionales del país o de la región. Las funciones de los Consejos deben considerarse como de relevante interés nacional, y, como tales, deben tener los privilegios correspondientes. El ensayo de descentralización propuesto funcionará sólo en la medida de que los organismos a nivel nacional deleguen poderes y responsabilidades en los organismos de nivel regional, los cuales, necesariamente, deberán contar con cierta autonomía en cuanto a decisiones que correspondan a su nivel específico. Además, serán realmente descentralizados en la medida en que también pueda la organización regional estructurar un sistema de recaudación tributaria, específica, que proporcione los medios para ejecutar la política regional enlazada con la política nacional de educación.

ACTUAL ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LOS SERVICIOS EDUCACIONALES

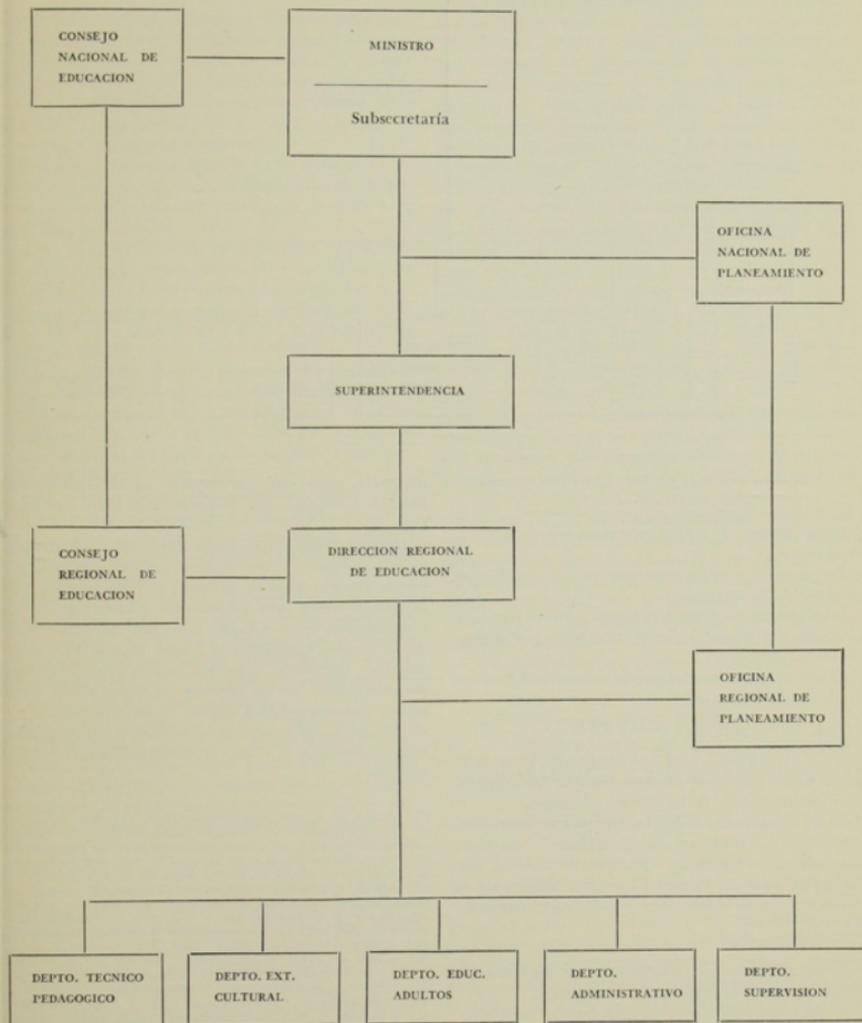


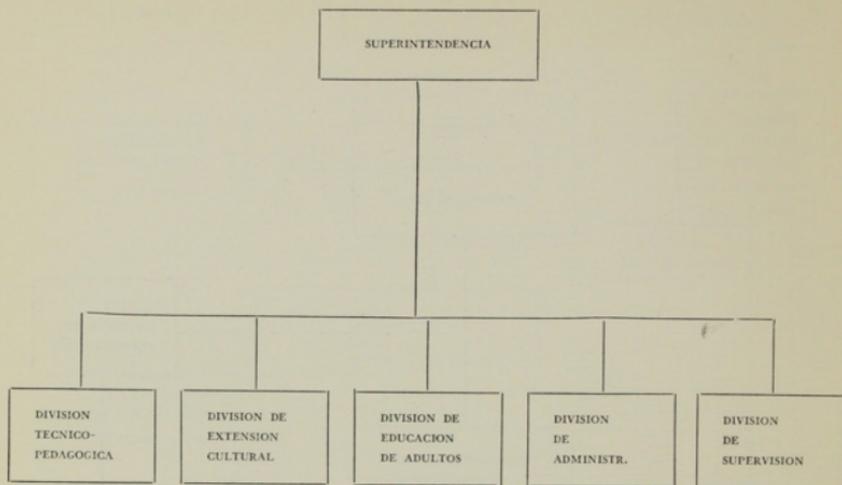
PROYECTO DE ESTRUCTURA DEL MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA

A) Primera posibilidad o solución factible



B) Segunda posibilidad





Algunas ventajas de las estructuras propuestas

1 En el orden funcional:

- a) Existe unidad de acción por flujo y reflujo de la comunicación.
- b) Es posible una mejor coordinación tanto de funciones como de asesoramiento.
- c) Se ofrece mayor descentralización perfectamente correlacionada y científicamente organizada por delegación de autoridad.
- d) Existe un mejor control por la reducción del campo jurisdiccional u operacional.

2 En el orden político:

- a) Se da oportunidad para que las fuerzas vivas de la nación participen en el planeamiento de las necesidades y determinación de la política educativa.
- b) Se da oportunidad a que las regiones se desarrollen y desenvuelvan conforme sus necesidades e intereses, contribuyendo a estimular la acción de todo el conglomerado, pues sus esfuerzos quedarán plasmados en hechos reales que beneficien a la comunidad regional.

3 En el orden técnico:

- a) Se logrará el mejor cumplimiento de las funciones técnico-normativas, consultivas y ejecutivas.
- b) Se deja una sola dirección para todo el campo nacional. Tal responsabilidad la absorberá la Superin-

tendencia, como está contemplado en la Constitución Política. Cumplirá, por lo tanto, una labor operacional.

c) Operará mejor —con mayor amplitud y sin choque de atribuciones— lo que aquí se propone con el nombre de Consejo Técnico Nacional de Planeamiento. Este cuerpo asesor será permanente y auxiliado en el cumplimiento de su delicada labor por todos los consejos nacionales, regionales, etc., sean técnicos o de coordinación, utilizando todos los canales administrativos por intermedio de los órganos correspondientes para recabar informaciones o valerse de las experiencias.

d) Agrupa las funciones de divisiones por responsabilidades homogéneas o por la naturaleza misma de las funciones.

(1) Síntesis de algunas recomendaciones de una tesis elaborada en 1963 por becario del Centro Latinoamericano de Formación de Especialistas en Educación —CLAFEE— que depende de la Universidad de Chile y de la UNESCO. Sus alcances, a raíz de los actuales trabajos de planeamiento de la educación chilena, cobran significativa trascendencia por cuanto apuntan, en forma objetiva, hacia una de las tareas fundamentales que los responsables de la planificación se han propuesto abordar integralmente como un medio indispensable —según lo ha señalado el Coordinador del Planeamiento, señor Oscar Vera—, de mejorar nuestra educación y racionalizar el empleo de los recursos disponibles. El grupo de trabajo lo integraron los profesores Alfonso Berganza D. (Honduras); Waldemar Cortés C. (Chile); Florencio Durán A. (Perú); Norma Porto y Pery Porto (Brasil) y Augusto Romero D. (Colombia).

(2) Alfredo Soto Romero: "Manual de Organización, Administración y Supervisión Escolar".